

**PARTISIPASI MASYARAKAT TERHADAP PROSES  
PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH DI PROVINSI  
SUMATERA SELATAN**



**SKRIPSI**

Diajukan Untuk Memenuhi Sebagian Persyaratan Memperoleh Gelar Sarjana Hukum  
Pada Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya

**Oleh :**

**MUHAMMAD BRILLYAN ALVAYEDO**

**02011181520046**

**FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS SRIWIJAYA**

**INDRALAYA**

**2019**

UNIVERSITAS SRIWIJAYA  
FAKULTAS HUKUM  
ENDRALAYA  
HALAMAN PENGESAHAN SKRIPSI

NAMA : MUHAMMAD BRILLYAN ALVAYEDO

NIM : 02011181520046

JURUSAN : HUKUM TATA NEGARA

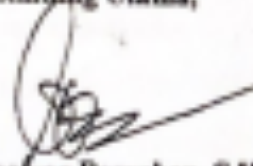
JUDUL

**PARTISIPASI MASYARAKAT TERHADAP PROSES PEMBENTUKAN  
PERATURAN DAERAH DI PROVINSI SUMATERA SELATAN**

Telah diuji dan lulus dalam Sidang Ujian Komprehensif pada tanggal 23 Mei 2019 dan dinyatakan memenuhi syarat memperoleh Gelar Sarjana Hukum pada Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya

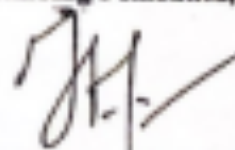
Mengesahkan,

Pembimbing Utama,



Abunawar Barrehan, S.H., M.H  
NIP. 196104281988031003

Pembimbing Pembantu,



Mahesa Ranie, S.H., M.H  
NIP. 198001232015042001



Dekan Fakultas Hukum  
Universitas Sriwijaya



Dr. Febrina, S.H., M.S  
NIP. 196201311989031001

## SURAT PERNYATAAN

Nama Mahasiswa : Muhammad Brillyan Alvayedo  
Nomor Induk Mahasiswa : 02011181520046  
Tempat/Tgl.Lahir : Palembang, 10 September 1997  
Fakultas : Hukum  
Strata Pendidikan : S1  
Program Studi : Ilmu Hukum  
Program Kekhususan : Hukum Tata Negara

Dengan ini menyatakan bahwa skripsi ini tidak memuat bahan-bahan yang sebelumnya telah diajukan untuk memperoleh gelar di perguruan tinggi maupun tanpa mencantumkan sumbernya. Skripsi ini juga tidak memuat bahan-bahan yang sebelumnya telah dipublikasikan atau ditulis oleh siapapun tanpa mencantumkan sumbernya dalam teks.

Demikian pernyataan ini telah saya buat dengan sebenarnya. Apabila terbukti saya telah melakukan hal-hal yang bertentangan dengan pernyataan ini, saya bersedia menanggung segala akibat yang timbul dikemudian hari sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Inderalaya, 20 Mei 2019



M. Brillyan Alvayedo

NIM. 02011181520046

**MOTTO:**

1. *“Aquila non capit muscas.”*
2. *“The supreme art of war is to subdue the enemy without fighting.”–SunTzu*
3. *“An action comitted to anger is an action doomed to failure.”–GenghisKhan*
4. *“Don’t ever regretting your efforts, at least you are better from everyone who doesn’t trying.”–MBA*

**Skripsi ini dipersembahkan kepada :**

1. **Allah SWT**
2. **Orang Tua**
3. **Keluarga**
4. **Sahabat dan Teman**
5. **Almamater FH UNSRI**

## UCAPAN TERIMA KASIH

Bismilahirrahmannirahim.

Ucapan terima kasih sebesar-besarnya ini saya haturkan kepada:

1. Allah SWT, Tuhan semesta alam yang maha esa dengan nikmat dan karunianya yang sangat luar biasa memberikan semangat sehingga dapat menyelesaikan skripsi dan perkuliahan ini, serta sholawat dan puji syukur senantiasa saya panjatkan kepada junjungan besar Nabi Muhammad SAW beserta keluarga dan para sahabatnya;
2. Bapak Dr. Febrian, S.H., M.S., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya;
3. Bapak Mada Apriandi Zuhir, S.H., MCL., selaku Wakil Dekan I Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya;
4. Bapak Dr. Ridwan, S.H., M.Hum., selaku Wakil Dekan II Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya
5. Bapak Drs. H. Murzal Zaidan, S.H., M.Hum., selaku Wakil Dekan III Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya sekaligus Pembimbing Akademik;
6. Bapak Abunawar Basyeban, S.H., M.H., selaku Ketua Bagian Studi Hukum Tata Negara sekaligus Pembimbing Utama saya yang telah bersedia membimbing saya dan tanpa lelah memberikan saya nasehat-nasehat serta pengarahan yang sangat berguna bagi saya kedepannya;
7. Ibu Mahesa Ranie, S.H., M.H., selaku Pembimbing Pembantu yang telah bersedia membimbing saya dengan pengarahan disela-sela kesibukannya;

8. Orang Tua saya, Bapak Herman Rusul, S.E., M.Si., dan Ibu Ir. Holda, M.Si., yang selama ini telah memberikan dukungan moril serta doa yang sangat luar biasa sehingga menimbulkan motivasi saya untuk menyelesaikan pendidikan ini dan membanggakan beliau berdua;
9. Sahabat sejati, Muhammad Kurniawan, Rian Nugraha Dewantara, Muhammad Emirudin, Rino Prasetyo, Muhammad Riduan, Muhammad Iqbal, dan Fitrah Yudha Frasetya, yang selalu memberikan dukungan dan semangat kekeluargaan dalam menjalani kehidupan kampus dan terima kasih atas canda tawa selama ini yang akan selalu dikenang sampai kita berhasil nanti;
10. Sahabat hidup tebengan Palembang-Inderalaya, Willy, Yudha, Robby, Aldi, Lubis, Zaki, Singgih, beserta dayang-dayang Tessi, Vina, Miyek, Gaby, Ecak, Minek, Cece, yang selalu memberikan warna berbeda di setiap pulang dan pergi menaiki mobil pajero putih bernama Bobi;
11. Teman-teman, yang telah menjadi bagian dari perjuangan hidup dimulai dari Serigala Hong, Layo United, Cawa PPQ, ALSA yang telah menemani dari awal perkuliahan hingga skripsi ini dibuat;
12. Serta untuk semua keluarga, sahabat, dan teman-teman yang tidak bisa saya sebutkan satu persatu, terima kasih atas dukungan moril dan imoril kalian, ketahuilah bahwa kalian merupakan sejarah perjuangan hidup dari saya.

## KATA PENGANTAR

Assalamualaikum Wr. Wb.

Puji dan syukur penulis panjatkan kehadirat Allah SWT karena berkat,rahmat, dan ridho-Nya, penulis dapat menyelesaikan penulisan skripsi yang berjudul “Partisipasi Masyarakat Terhadap Proses Pembentukan Peraturan Daerah di Provinsi Sumatera Selatan”. Penulisan skripsi ini dibuat untuk memenuhi persyaratan mengikuti ujian komprehensif guna meperoleh gelar sarjana hukum pada Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya.

Melalui kesempatan ini penulis mengucapkan terima kasih kepada Bapak Abunawar Basyeban, S.H., M.H., dan Ibu Mahesa Ranie, S.H., M.H., yang telah memberikan bimbingan dan pengarahan dalam penulisan skripsi ini.

Akhir kata, penulis harap kiranya skripsi ini dapat menjadi bahan masukan yang bermanfaat bagi kita semua. Penulis juga menyadari bahwa skripsi ini masih jauh dari kata sempurna, namun demikian penulis mengharapkan kritik dan saran dari semua pihak yang sifatnya membangun untuk kesempurnaan dimasa yang akan datang dan bermanfaat bagi semua kalangan.

Palembang,                      2019

M. Brillyan Alvayedo

## DAFTAR ISI

<b>HALAMAN JUDUL .....</b>	<b>i</b>
<b>HALAMAN PENGESAHAN .....</b>	<b>ii</b>
<b>SURAT PERNYATAAN .....</b>	<b>iii</b>
<b>HALAMAN MOTTO DAN PERSEMBAHAN .....</b>	<b>iv</b>
<b>UCAPAN TERIMA KASIH .....</b>	<b>v</b>
<b>KATA PENGANTAR .....</b>	<b>vii</b>
<b>DAFTAR ISI .....</b>	<b>viii</b>
<b>DAFTAR GAMBAR.....</b>	<b>x</b>
<b>DAFTAR TABEL.....</b>	<b>xi</b>
<b>ABSTRAK .....</b>	<b>xii</b>
<b>BAB I PENDAHULUAN .....</b>	<b>1</b>
A. Latar Belakang .....	1
B. Rumusan Masalah .....	8
C. Tujuan Penelitian .....	8
D. Manfaat Penelitian .....	9
E. Ruang Lingkup .....	10
F. Kerangka Teori .....	10
G. Metode Penelitian .....	17
<b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA .....</b>	<b>23</b>
1. Partisipasi Masyarakat	
1. Partisipasi Masyarakat Dalam Peraturan Perundang-Undangan.....	33
2. Partisipasi Masyarakat Dalam Peraturan Daerah .....	37
2. Pembentukan Peraturan Daerah .....	43
1. Peraturan Daerah.....	44
2. Proses Pembentukan Peraturan Daerah .....	46
<b>BAB III PEMBAHASAN .....</b>	<b>60</b>



A. Peran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Dalam Proses Pembentukan Peraturan Daerah Di Provinsi Sumatera Selatan.....	60
B. Partisipasi Masyarakat Terhadap Proses Pembentukan Peraturan Daerah Di Provinsi Sumatera Selatan.....	98
<b>BAB IV PENUTUP .....</b>	<b>106</b>
A. Kesimpulan .....	106
B. Saran .....	107
DAFTAR PUSTAKA .....	109
LAMPIRAN	

## DAFTAR GAMBAR

Gambar 1. Bagan Pelaksanaan Konsultasi Publik Tahap Inisiatif.....	84
Gambar 2. Bagan Penyiapan Rancangan Peraturan Daerah .....	88
Gambar 3. Keterangan Bagan Penyiapan Rancangan Peraturan Daerah .....	89

## DAFTAR TABEL

Tabel 1. Daftar Fraksi DPRD Provinsi Sumatera Selatan Periode 2014-2019	77
Tabel 2. Daftar Komisi DPRD Provinsi Sumatera Selatan	81
Tabel 3. Daftar Badan DPRD Provinsi Sumatera Selatan .....	81
Tabel 4. Tahapan Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah Rapat Paripurna ....	93
Tabel 5. Rekapitulasi Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Selatan 2017-2019 ...	95
Tabel 6. Perbandingan Bentuk Partisipasi Masyarakat Dalam Peraturan Perundang-Undangan .....	99
Tabel 7. Penjelasan Beragam Bentuk Partisipasi Masyarakat .....	100

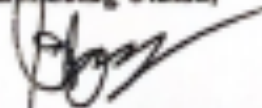
## ABSTRAK

Nama : Muhammad Brillyan Alvayedo  
NIM : 02011181520046  
Judul Skripsi : Partisipasi Masyarakat Terhadap Proses Pembentukan Peraturan Daerah di Provinsi Sumatera Selatan.

Pentingnya partisipasi masyarakat terhadap setiap kebijakan pemerintahan agar terciptanya suatu keharmonisan dalam kehidupan bernegara. Dalam skripsi ini, akan dibahas lebih lanjut mengenai partisipasi masyarakat terhadap proses pembentukan peraturan perundang-undangan berdasarkan dengan fakta lapangan yang dilakukan dalam lingkungan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi Sumatera Selatan serta berdasarkan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku seperti Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan lalu Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Adapun jenis penelitian dalam tulisan ini bersifat empiris dengan paduan data dari lapangan serta pendekatan undang-undang yang mengacu pada bahan hukum primer dan sekunder berupa peraturan perundang-undangan dan pendapat hukum ataupun teori-teori yang diperoleh dari literatur hukum. Teknik pengumpulan bahan hukum dalam penelitian ini dilakukan dengan studi kepustakaan, lalu teknik pengumpulan selanjutnya adalah penelitian lapangan dengan terjun langsung ke lapangan guna mengetahui permasalahan yang menjadi fokus penelitian. Hasil penelitian dan pembahasan dalam skripsi ini yang pertama yaitu peran DPRD Provinsi Sumatera Selatan dalam pembentukan peraturan daerah lalu yang kedua adalah untuk mengetahui bagaimana partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah di Provinsi Sumatera Selatan.

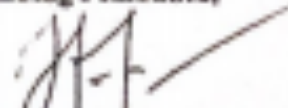
Kata Kunci : *Partisipasi Masyarakat, Pembentukan Peraturan Daerah, Provinsi Sumatera Selatan*

Pembimbing Utama,



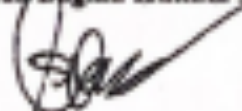
Almawar Basyahan, S.H., M.H.  
NIP. 196104281988031003

Pembimbing Pembantu,



Mahesa Ranie, S.H., M.H.  
NIP. 198001232015042001

Mengetahui,  
Ketua Bagian Hukum Perdata



Almawar Basyahan, S.H., M.H.  
NIP. 196104281988031003

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Negara sejatinya merupakan wadah pelindung atas gagasan dan aspirasi rakyat yang terdapat di dalamnya. Negara berjalan beriringan bersama dengan rakyat dan kedaulatan yang dibalut dengan keharmonisan. Sebuah konsep yang berasal dari ahli hukum dunia Hans Kelsen menekankan bahwa negara merupakan suatu gagasan teknis semata-mata yang menyatakan fakta bahwa serangkaian kaidah hukum tertentu mengikat sekelompok individu yang hidup dalam suatu wilayah teritorial terbatas.<sup>1</sup>

Mengacu pada pendapat yang dikemukakan oleh seorang sarjana hukum tata negara berkebangsaan Inggris, Alber Venn Dicey mengemukakan bahwa terdapat tiga unsur utama pemerintahan yang kekuasaannya di bawah hukum (*the rule of law*) yaitu sebagai berikut:<sup>2</sup>

1. *Supremacy of law*, artinya bahwa yang mempunyai kekuasaan tertinggi di dalam negara adalah hukum (kedaulatan hukum);
2. *Equality before the law*, artinya persamaan dalam kedudukan hukum bagi semua warga negara, baik selaku pribadi maupun dalam kualifikasinya sebagai pejabat negara;

---

<sup>1</sup> J.G. Starke, *Pengantar Hukum Internasional, ed. Kesepuluh (1)*, Sinar Grafika, Jakarta, 1989, hlm. 128.

<sup>2</sup> Dahlan Thaib, *Kedaulatan Rakyat, Negara Hukum, dan Konstitusi*, Liberty Yogyakarta, Yogyakarta, 1999, hlm. 24.

3. *Constitution based on individual rights*, artinya konstitusi itu tidak merupakan sumber dari hak-hak asasi manusia dan jika hak asasi manusia itu diletakkan dalam konstitusi itu hanya sebagai penegasan bahwa hak asasi manusia itu harus dilindungi.

Sudah seharusnya negara berada dalam genggaman hukum. Berkedaulatan hukum berarti negara mentauladani dan menganggap suatu hukum sebagai konsepsi nyata dari jalan pemerintahannya. Hukum pun dianggap suci dan menjadi tolak ukur dari setiap perbuatan dan norma yang ada di dalamnya. Layaknya Negara Kesatuan Republik Indonesia yang dijalankan melalui supremasi hukum yang dituangkan dalam Pasal 1 Ayat 3 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) yang menyatakan bahwa “Negara Indonesia adalah negara hukum”.<sup>3</sup>

Sebagai negara yang berkedaulatan, maka negara mempunyai kewajiban untuk mewujudkan kesejahteraan bagi rakyatnya yang merata hingga ke seluruh pelosok daerah di Indonesia melalui pembangunan, dan daerah harus ikut serta dan berperan untuk melaksanakan pembangunan, sehingga diselenggarakan otonomi daerah.<sup>4</sup> Dengan otonomi ini diharapkan kemampuan pemerintah daerah untuk mengatur pembangunan dan kemajuan

---

<sup>3</sup> Pasal 1 Ayat 3 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945.

<sup>4</sup> Murkamtoro Prasetyo dan Widayati, Kajian Yuridis Tentang Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Daerah, *Jurnal Hukum Khaira Ummah*, Vol. 12 No. 3, Universitas Islam Sultan Agung, 2017, hlm. 643.

menjadi semakin lincah, akurat, dan cepat.<sup>5</sup> Ketentuan ini telah ditetapkan dan menjadi salah satu konstitusi hukum di Indonesia yang terdapat pada Pasal 18 Ayat 5 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) bahwasanya “Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintahan pusat.”<sup>6</sup>

Demi menjalankan konstitusi hukum yang telah ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945), maka pemerintah menetapkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang telah digantikan dengan produk hukum terbaru yaitu Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Sesuai dengan Pasal 1 Ayat 2 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah bahwa “Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945).”<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> La Ode Muhammad Iman Abdi Anantomo Uke, *Legislasi Peraturan Daerah Partisipatif, Jurnal Al-’Adl*, Vol. 9 No.2, Fakultas Syariah Institut Agama Islam Kendari, 2016, hlm. 91.

<sup>6</sup> Pasal 18 Ayat 5 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

<sup>7</sup> Pasal 1 Ayat 2 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

Melihat pada Pasal 1 Ayat 6 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah bahwa “Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>8</sup> Dengan dijalankannya otonomi daerah tersebut, maka terbentuklah salah satu *output* atau hasil keluaran dari kebijakan otonom tadi yaitu peraturan daerah. Peraturan daerah adalah peraturan yang dibuat oleh kepala daerah provinsi maupun kabupaten/kota, dalam ranah pelaksanaan penyelenggaraan otonomi daerah yang menjadi legalitas perjalanan eksekusi pemerintah daerah.<sup>9</sup> Tujuan dari peraturan daerah itu sendiri adalah memberdayakan masyarakatnya dan juga mewujudkan kemandirian daerah, serta pembentukan peraturan daerah harus didasari oleh asas pembentukan perundang-undangan yaitu memihak kepada kepentingan rakyat, menjunjung tinggi hak asasi manusia, dan berwawasan lingkungan dan budaya.<sup>10</sup>

Penerapan sistem desentralisasi dalam era otonomi memberikan dampak positif dan negatif kepada masyarakat. Sesuai dengan Pasal 1 Ayat 8 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah bahwa “Desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintahan oleh pemerintah pusat

---

<sup>8</sup> Pasal 1 Ayat 6 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

<sup>9</sup> Maria Farida Indrati S, *Ilmu Perundang-Undangan*, Cetakan Ketujuh, Kanisius, Yogyakarta, 2007, hlm. 202.

<sup>10</sup> Prof. H. Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*, Cetakan Pertama, PT. Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2005, hlm. 131.



kepada daerah otonom berdasarkan asas otonomi.”<sup>11</sup> Salah satu dampak positif desentralisasi adalah meningkatnya kesadaran politik masyarakat dalam setiap rangkaian pesta demokrasi dan dalam proses pembuatan kebijakan publik. Selanjutnya dampak negatif dari desentralisasi ini adalah sebagai berikut:

- a. Banyak peraturan perundang-undangan yang baru saja disahkan bahkan belum berlaku secara efektif sudah diganti dengan peraturan perundang-undangan yang baru, karena tidak dapat berlaku efektif dalam kehidupan masyarakat dan menimbulkan masalah sosial baru;
- b. Banyak undang-undang yang kurang relevan dengan kebutuhan atau permasalahan dalam masyarakat, misalnya Undang-Undang tentang Pemekaran Wilayah dan Undang-Undang tentang Pajak Pertambahan Nilai;
- c. Banyaknya peraturan daerah yang diterbitkan oleh pemerintah daerah yang dicabut oleh pemerintah pusat (Mendagri) karena bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi.<sup>12</sup>

Berkenaan dengan dampak yang ditimbulkan oleh peraturan daerah diatas yang dirasa kurang tepat dengan apa yang dialami dan dibutuhkan oleh masyarakat di daerah tersebut, maka sudah seharusnya pemerintah

---

<sup>11</sup> Pasal 1 Ayat 8 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

<sup>12</sup> Iza Rumesten R.S., Model Ideal Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Daerah, *Jurnal Dinamika Hukum*, Vol. 12 No.1, Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya, 2012, hlm. 136.

memerlukan partisipasi masyarakat di dalam proses pembentukannya. Sesuai dengan Pasal 96 Ayat 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan bahwasanya “Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.”<sup>13</sup>

Dengan materi dari undang-undang tersebut diharapkan masyarakat dapat berpartisipasi dalam proses pembentukan peraturan di daerahnya agar tercipta dan terlaksananya peraturan tersebut dengan tepat sasaran. Dengan harapan juga bahwa ketika masyarakat terlibat di dalam proses pembentukannya maka munculnya sikap kepedulian dari masyarakat terhadap peraturan yang keluar tersebut dan juga munculnya hubungan yang harmonis antara pemerintah daerah beserta masyarakatnya yang bersama-sama menciptakan suatu aturan hukum agar berlakunya kesejahteraan di daerah tersebut. Namun tidak sedikit juga dalam kebanyakan daerah yang tidak melibatkan masyarakatnya sama sekali dan bahkan masyarakatnya dianggap sebagai pengganggu jalannya pemerintahan. Adapun dampak yang dikeluarkan dari tidak adanya partisipasi dalam proses pembentukan perundang-undangan antara lain:

- a. Rasa memiliki masyarakat terhadap hal yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan rendah;

---

<sup>13</sup> Pasal 96 Ayat 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

- b. Masyarakat kurang memahami tujuan dan program pemerintah;
- c. Program pemerintah tidak sesuai dengan kebutuhan atau karakteristik masyarakat.
- d. Lunturnya kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah.<sup>14</sup>

Namun disini kesalahan bukan juga ditimbulkan oleh pemerintah saja, masyarakat yang apatis pun dapat menimbulkan masalah juga. Dengan keadaan masyarakat yang sering kali tidak memperdulikan proses pembentukan peraturan perundang-undangan ini pun dapat menjadi patokan dimana peraturan yang dikeluarkan akan tidak sejalan dengan apa yang terjadi pada kenyataan. Kejadian ini pun sungguh menimbulkan sebuah spekulasi yang dapat dikatakan sebagai peraturan yang tidak partisipatif. Padahal mungkin pemerintah dan masyarakat ingin agar berjalan beriringan, namun tidak ada inisiatif dari kedua belah pihak yang menimbulkan kesan bahwa pemerintah dan masyarakat tidak dalam satu tujuan.

Berangkat dari uraian yang telah dijabarkan diatas, serta dasar-dasar yang memperkuat adanya suatu keganjilan di dalam pelaksanaan pembentukan peraturan perundang-undangan, maka penulis berkeinginan untuk meneliti lebih lanjut dalam bentuk skripsi yang berjudul **PARTISIPASI MASYARAKAT TERHADAP PROSES PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH DI PROVINSI SUMATERA SELATAN.**

---

<sup>14</sup> Uke, Op.Cit., hlm. 95.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang telah diterangkan dan diuraikan diatas maka yang menjadi titik permasalahan dalam penulisan skripsi ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimanakah peran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam proses pembentukan peraturan daerah di Provinsi Sumatera Selatan?
2. Bagaimanakah partisipasi masyarakat terhadap proses pembentukan peraturan daerah di Provinsi Sumatera Selatan?

## **C. Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan penelitian dalam penulisan karya ilmiah berbentuk skripsi ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk menjelaskan dan menganalisis peran pemerintahan daerah dalam proses pembentukan peraturan daerah di Provinsi Sumatera Selatan.
2. Untuk menjelaskan dan menganalisis tingkat partisipasi masyarakat terhadap proses pembentukan peraturan daerah di Provinsi Sumatera Selatan.

## **D. Manfaat Penelitian**

Manfaat penelitian yang dapat diambil dalam penulisan skripsi ini terbagi menjadi manfaat yang bersifat teoritis dan manfaat yang bersifat praktis yaitu sebagai berikut:

## **1. Manfaat Teoritis**

Melalui penelitian ini diharapkan dapat menambah dan memperdalam serta mengetahui bagaimana peran pemerintahan daerah dalam proses pembentukan peraturan daerah. Melalui penelitian ini juga diharapkan dapat menambah dan memperdalam serta mengetahui partisipasi masyarakat terhadap proses pembentukan peraturan daerah. Penelitian inipun diharapkan dapat dijadikan sebagai sumber kepustakaan dalam penelitian selanjutnya sesuai dengan kajian penelitian yang bersangkutan.

## **2. Manfaat Praktis**

Melalui penelitian ini diharapkan dapat memberi informasi kepada masyarakat bahwa pentingnya partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah dikarenakan posisi masyarakat dan pemerintahan yang berjalan beriringan dalam membentuk suatu produk hukum demi kemaslahatan bersama. Serta melalui penelitian ini diharapkan dapat memberi informasi kepada masyarakat bahwa bagaimana peran dari badan pemerintahan daerah baik itu eksekutif maupun legislatif dalam hal menanggapi partisipasi masyarakat yang ikut turut serta dalam pembentukan peraturan daerah baik dalam tahap perencanaan maupun tahap pengujian baik secara langsung maupun tidak langsung.

## **E. Ruang Lingkup**

Ruang lingkup dari penulisan skripsi dengan judul “Partisipasi Masyarakat Terhadap Proses Pembentukan Peraturan Daerah di Provinsi Sumatera Selatan” ini dibatasi oleh permasalahan pada peran pemerintahan daerah dalam hal ini Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) seperti dalam tahap perancangan suatu peraturan daerah yang menggunakan naskah akademik di dalam tahapannya. Naskah akademik yang dipakai adalah selama satu periode kepengurusan DPRD dimulai dari tahun 2014 sampai 2019. Serta partisipasi masyarakat terhadap proses pembentukan peraturan daerah di Provinsi Sumatera Selatan.

## **F. Kerangka Teori**

Dalam penulisan skripsi ini, penulis menggunakan beberapa teori berdasarkan dengan akar masalah yang diangkat untuk memperoleh jawaban yang didapat melalui penelitian ini, teori-teori tersebut adalah sebagai berikut:

### **1. Teori Partisipasi Masyarakat**

Partisipasi masyarakat merupakan salah satu unsur di dalam pembuatan kebijakan. Kata partisipasi berasal dari Bahasa Inggris yakni *participation* yang artinya adalah pengambilan bagian. Disebutkan juga dalam Bahasa Belanda yakni *participatie* yang artinya penyertaan. Diserap kedalam Bahasa Indonesia menjadi kata partisipasi yang sesuai dengan Kamus Besar

Bahasa Indonesia yang artinya perihal turut berperan serta dalam suatu kegiatan; keikutsertaan; peran serta.

Canter mendefinisikan partisipasi masyarakat sebagai proses komunikasi dua arah yang berlangsung terus menerus untuk meningkatkan pengertian masyarakat secara penuh atas suatu proses kegiatan, dimana masalah-masalah dan kebutuhan lingkungan sedang dianalisis oleh badan yang berwenang.<sup>15</sup>

Wingert pun merinci partisipasi atau peran serta masyarakat menjadi beberapa paham sebagai berikut:

- a. Partisipasi masyarakat sebagai suatu kebijakan;

Penganut paham ini berpendapat bahwa partisipasi masyarakat merupakan suatu kebijakan yang tepat dan baik untuk dilaksanakan. Paham ini dilandasi oleh suatu pemahaman bahwa masyarakat yang potensial dikorbankan dan terkorbankan oleh suatu proyek pembangunan memiliki hak untuk dikonsultasikan.

- b. Partisipasi masyarakat sebagai strategi;

Penganut paham ini bahwa mengendalikan bahwa partisipasi masyarakat merupakan strategi untuk mendapatkan dukungan dari masyarakat. Pendapat ini didasarkan kepada suatu paham bahwa bila masyarakat merasa memiliki akses terhadap pengambilan keputusan dan kepedulian masyarakat kepada tiap tingkatan pengambilan

---

<sup>15</sup> Sirajudin dkk, *Hak Rakyat Mengontrol Negara*, Yappika, Jakarta, 2006, hlm. 12.

keputusan didokumentasikan dengan baik, maka keputusan tersebut akan memiliki kredibilitas.

c. Partisipasi masyarakat sebagai alat komunikasi;

Partisipasi masyarakat didayagunakan sebagai alat untuk mendapatkan informasi berupa informasi dalam proses pengambilan keputusan. Persepsi ini dilandasi oleh suatu pemikiran bahwa pemerintah dirancang untuk melayani masyarakat, sehingga pandangan dan preferensi dari masyarakat tersebut adalah masukan yang bernilai guna mewujudkan keputusan yang responsif.

d. Partisipasi masyarakat sebagai alat penyelesaian sengketa;

Partisipasi masyarakat didayagunakan sebagai suatu cara untuk mengurangi konflik melalui usaha pencapaian konsensus dari pendapat yang ada. Asumsi yang melandasi paham ini adalah bertukar pikiran dan pandangan dapat meningkatkan pengertian dan toleransi serta mengurangi rasa ketidakpercayaan dan kerancuan.

e. Partisipasi masyarakat sebagai terapi;

Menurut paham ini, peran masyarakat dilakukan untuk mengatasi masalah-masalah psikologis masyarakat seperti halnya ketidakberdayaan, tidak percaya diri, dan perasaan bahwa diri mereka bukan komponen penting di dalam masyarakat.<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> Ibid., hlm. 14-16.



## 2. Teori Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Berbicara mengenai pemahaman perundang-undangan, tidak dapat dipisahkan dari kata *wet* yang berasal dari Bahasa Belanda dan memiliki arti undang-undang. Bagir Manan mengemukakan bahwa dalam ilmu hukum dibedakan menjadi sebagai berikut:

a. Undang-Undang dalam arti Materiil

Undang-undang dalam arti materiil adalah setiap keputusan tertulis yang dikeluarkan pejabat yang berisi aturan tingkah laku yang bersifat mengikat secara umum yang dinamakan peraturan perundang-undangan.

b. Undang-Undang dalam arti Formal

Undang-undang dalam arti formal adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.<sup>17</sup>

Berkaitan dengan pernyataan diatas bahwa lembaga eksekutif dan legislatif menjadi pembentuk kebijakan hukum yang berproduk peraturan perundang-undangan yang artinya memiliki kepentingan masing-masing diatas pembentukan perundang-undangan ini. Masyarakat pun dapat ikut turut andil khususnya pada lembaga legislatif untuk menyuarakan kehendak agar produk hukum yang dikeluarkan disesuaikan dengan kepentingan bersama.

---

<sup>17</sup> Bagir Manan, *Dasar-Dasar Perundang-Undangan Indonesia*, Cetakan Pertama, Indonesia Hil-Co, Jakarta, 1992, hlm. 3.

Penempatan masyarakat yang secara tidak langsung menunjukkan partisipasi, secara sadar menimbulkan persepsi bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan bukan hanya di ranah pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) saja, namun lebih kepada konteks sosial masyarakat yang lebih luas.

Satjipto Rahardjo menegaskan bahwa undang-undang dapat dibuat sebagai sarana penyelesaian konflik, tetapi sekaligus juga bisa menimbulkan konflik-konflik baru. Suatu undang-undang yang pada saat diundangkan mendapat pujian, tidak menutup kemungkinan bagi timbulnya konflik di belakang hari. Dengan demikian dapatlah dikatakan bahwa undang-undang menyimpan potensi konflik.<sup>18</sup> Akibat potensi konflik inilah menyebabkan peraturan perundang-undangan harus dibuat dengan penuh kehati-hatian serta demi tujuan baik bersama.

Pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia pun memiliki aturan tersendiri yang tercantum di dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangannya bahwasanya “Dalam membentuk peraturan perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, yang meliputi:

- a. Kejelasan tujuan;
- b. Kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;

---

<sup>18</sup> Satjipto Rahardjo, *Penyusunan Undang-Undang yang Demokratis*, FH Undip Press, Semarang, 1998, hlm. 3.

- c. Kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;
- d. Dapat dilaksanakan;
- e. Kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- f. Kejelasan rumusan, dan;
- g. Keterbukaan.<sup>19</sup>

Berangkat dari ketentuan-ketentuan pasal diatas, salah satu huruf yang menjadi perhatian yaitu “asas dapat dilaksanakan”. Sesuai dengan Penjelasan Pasal 5 Huruf d Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan bahwasanya “Yang dimaksud dengan “asas dapat dilaksanakan” adalah bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas peraturan perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis.”<sup>20</sup> Pengertian dari ketiga unsur tersebut adalah sebagai berikut:

- a. Unsur filosofis diartikan sebagai pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia

---

<sup>19</sup> Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

<sup>20</sup> Penjelasan Pasal 5 Huruf d Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945).

- b. Unsur sosiologis menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek. Landasan sosiologis sesungguhnya menyangkut fakta empiris mengenai perkembangan masalah dan kebutuhan masyarakat dan negara.
- c. Unsur yuridis menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada, yang akan diubah, atau yang akan dicabut guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat.<sup>21</sup>

Berdasarkan Lampiran II Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan bahwa unsur filosofis, sosiologis dan, yuridis penulisannya ditempatkan secara berurutan.

## **G. Metode Penelitian**

Metode penelitian adalah cara-cara ilmiah untuk mendapatkan data yang valid, dengan tujuan dapat ditemukan, dikembangkan dan dibuktikan suatu pengetahuan tertentu, sehingga pada gilirannya dapat digunakan untuk

---

<sup>21</sup> Sofia Hasanah SH, *Arti Landasan Filosofis, Sosiologis, dan Yuridis*, 2018, [www.hukumonline.com](http://www.hukumonline.com), diakses pada 5 Februari 2019 pukul 20.59 WIB.

memahami, memecahkan dan mengantisipasi masalah. Metode penelitian dalam penulisan skripsi ini adalah sebagai berikut.

### **1. Jenis Penelitian**

Jenis penelitian yang digunakan pada penelitian ini adalah yuridis empiris dengan menggunakan data-data sekunder yang berupa peraturan perundang-undangan dan dipadukan dengan data yang terdapat di lapangan seperti tahap perancangan suatu peraturan daerah yang mengandung naskah akademik didalamnya serta bahan pustaka yang berkaitan dengan Partisipasi Masyarakat.

### **2. Jenis dan Sumber Data**

Penelitian ini termasuk jenis penelitian yuridis empiris sehingga sumber data yang digunakan adalah:

#### **a. Data Primer**

Data primer menggunakan data yang diperoleh dari penelitian hukum langsung yang didapat dari responden sampel di penelitian. Data tersebut ditujukan untuk menjawab pertanyaan riset maupun penelitian. Data primer dapat berupa subjek riset (orang) baik individu maupun kelompok, hasil observasi dari suatu benda (fisik), kegiatan atau kejadian dan hasil pengujian.

#### **b. Data Sekunder**

Data sekunder menggunakan data yang merupakan bahan-bahan hukum yang terdiri dari :

## 1. Bahan Primer

Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat autoritatif artinya mempunyai otoritas atau bersifat mengikat bagi setiap orang, keterkaitan tersebut disambungkan dengan judul penelitian ini yaitu peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan partisipasi masyarakat:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah;
- c. Undang-undang Nomor 20 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan; dan
- d. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah;
- e. Peraturan DPRD Sumatera Selatan Nomor 3 Tahun 2014 tentang Tata Tertib DPRD Sumatera Selatan.

## 2. Bahan Sekunder

Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer yang terdiri dari buku-buku teks (*text books*) yang ditulis para ahli hukum yang berpengaruh, jurnal-jurnal hukum, pendapat para sarjana, kasus-kasus hukum, yurisprudensi, dan hasil-hasil simposium mutakhir yang berkaitan dengan topik penelitian serta sumber dari internet.

### 3. Bahan Tersier

Bahan hukum tersier adalah bahan hukum yang memberikan petunjuk terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder dan menjadi penunjang yang pada hakikatnya mencakupi bahan-bahan berupa bahan acuan hukum di bidang hukum (abstraksi peraturan perundang-undangan, ensiklopedia hukum dan kamus hukum) dan di luar bidang hukum (politik, ekonomi dan sosiologi).

### 3. Pendekatan Penelitian

Terdapat beberapa pendekatan yang digunakan dalam suatu penelitian hukum. Adapun pendekatan-pendekatan tersebut adalah sebagai berikut:

#### a. Pendekatan Perundang-Undangan

Pendekatan perundang-undangan dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkut paut dengan isu hukum yang ditangani. Dikaitkan dengan judul penelitian ini pendekatan tersebut dilakukan terhadap Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

#### b. Pendekatan Konseptual

Pendekatan konseptual berangkat dari pandangan-pandangan dan doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum. Dengan mempelajari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin di dalam ilmu hukum, diharapkan akan menemukan ide-ide yang melahirkan pengertian-

pengertian hukum, konsep-konsep hukum, dan asas-asas hukum yang relevan dengan isu yang dihadapi. Dalam penulisan skripsi ini, pendekatan yang digunakan adalah pendekatan dengan konsep yang mengacu pada konsep partisipasi masyarakat.

#### **4. Metode Pengumpulan Data**

##### **a. Penelitian Kepustakaan (*Library Research*)**

Penelitian kepustakaan (*Library Research*) adalah dimana penelitian ini dilakukan dengan mencari dan mengumpulkan data dari literatur, tulisan, pendapat dari para sarjana dan dokumen-dokumen serta ketentuan peraturan perundang-undangan.

##### **b. Penelitian Lapangan (*Field Research*)**

Penelitian lapangan (*Field Research*) adalah penelitian yang dilakukan dengan cara turun langsung ke lapangan guna mengetahui permasalahan yang menjadi fokus penelitian.

#### **5. Pengolahan Data**

Setelah metode pengumpulan data, akan dilanjutkan dengan pengolahan data guna memperoleh hasil yang ingin di dapatkan melalui penelitian ini. Melalui data sekunder yang telah terkumpul, diharapkan akan dapat ditelaah, dan juga menggolongkan, serta menganalisis data-data tersebut untuk dijadikan sebagai bahan acuan untuk memecahkan permasalahan yang ada.



## **6. Metode Analisis Data**

Metode analisis data yang digunakan pada penulisan skripsi ini adalah metode deskriptif analisis kualitatif. Metode deskriptif analisis kualitatif merupakan penelitian yang temuannya tidak diperoleh melalui prosedur statistik atau melalui bentuk hitungan yang lain. Metode ini bertujuan untuk mengembangkan konsep sensitivitas pada masalah yang dihadapi, menerangkan realitas yang berkaitan dengan penelusuran teori dari bawah dan mengembangkan pemahaman akan satu atau lebih dari fenomena yang dihadapi. Selanjutnya data yang diperoleh disusun dan dianalisa secara kualitatif yang selanjutnya akan disajikan secara deskriptif. Hal ini dimaksudkan untuk memperoleh pandangan lain yang dapat diperbaharui secara jelas dan terarah yang berkaitan dengan permasalahan dalam penelitian ini.

## **7. Penarikan Kesimpulan**

Merumuskan kesimpulan adalah proses mendeskripsikan temuan yang diperoleh berdasarkan hasil pengujian hipotesis. Dalam penelitian ini digunakan teknik penarikan kesimpulan deduktif. Teknik penarikan kesimpulan deduktif ini merupakan suatu teknik yang menggunakan pikiran secara umum terlebih dahulu, lalu kemudian terperinci menjadi suatu kesimpulan yang bersifat khusus.

## DAFTAR PUSTAKA

### BUKU-BUKU

Bagir Manan, 1992, *Dasar-Dasar Perundang-Undangan Indonesia*, Jakarta: Indonesia Hil-Co.

Dahlan Thaib, 1999, *Kedaulatan Rakyat, Negara Hukum, dan Konstitusi*, Yogyakarta: Liberty Yogyakarta.

J.G. Starke, 1989, *Pengantar Hukum Nasional*, Jakarta: Sinar Grafika.

Maria Farida Indrati S, 2007, *Ilmu Perundang-Undangan*, Yogyakarta: Kanisius.

Rozali Abdullah, 2005, *Pelaksanaan Otonomi Luas dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*, Jakarta: PT. Rajagrafindo Persada.

Satjipto Rahardjo, 1998, *Penyusunan Undang-Undang yang Demokratis*, Semarang: Fakultas Hukum Universitas Dipenogoro.

Sirajudin, 2006, *Hak Rakyat Mengontrol Negara*, Jakarta: Yappika.

Yeung Y.M. dan T.G. McGee, 1986, *Community Participation in Delivering Urban Services in Asia*.

### PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Pasal 1 Ayat 3 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pasal 18 Ayat 5 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Pasal 96 Ayat 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Pasal 1 Ayat 2 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

Pasal 1 Ayat 6 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

Pasal 1 Ayat 8 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

Penjelasan Pasal 5 Huruf d Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2012 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

#### **JURNAL**

Iza Rumesten R.S., 2012, Model Ideal Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Daerah, *Jurnal Dinamika Hukum*, Vol.12 No.1. Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya.

La Ode Muhammad Iman Abdi Anantomo Uke, 2016, Legislasi Peraturan Daerah Partisipatif, *Jurnal Al- 'Adl*, Vol.9 No.2. Fakultas Syariah Institut Agama Islam Negeri Kendari.

Murkamtoro Prasetyo dan Widayati, 2017, Kajian Yuridis Tentang Partipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Daerah, *Jurnal Hukum Khairah Ummah*, Vol.12 No.3. Universitas Islam Sultan Agung.

#### **INTERNET**

Sofia Hasanah. 2018. *Arti Landasan Filosofis, Sosiologis, dan Yuridis*.

<https://www.hukumonline.com>. Diakses pada 5 Februari 2019 Pukul 20.59 WIB.